

Alþingi
Erindi nr. P 125/1154
komudagur 21. 3. 2000

Náttúruverndarsamtök Íslands

Umhverfisnefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík
Fax: 5630 610

Reykjavík, 21. mars 2000.

Málefni: Umsögn um frumvarp til laga um mat á umhverfisáhrifum –
125. löggjafarþing 1999-2000, þskj. 644, 386. mál.

Náttúruverndarsamtök Íslands er sannur heiður að beiðni Umhverfisnefndar Alþingis til samtakanna um að skila álitni á frumvarpi til laga um mat á umhverfisáhrifum, þskj. 644, 386. mál.

Náttúruverndarsamtök Íslands eru frjálts og óháð samtök opin einstaklingum sem vilja starfa að markmiðum samtakanna. Eitt helsta markmið samtakanna er að vera málsvari umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða. Meðal helstu mála á verkefnaskrá samtakanna er **að vinna að bættri lagasetningu í þágu umhverfis- og náttúruverndar**, þ.á m. er endurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum, en um tíma hefur verið ljóst að nauðsyn ber til að styrkja þau og að sníða af þeim ýmsa vankanta.

Í meðfylgjandi greinargerð koma fram rökstuddar athugasemdir við þær lagagreinar sem Náttúruverndarsamtökin telja hvað brýnast að breyta og bæta. Í stuttu máli telja samtökin að helstu kostir lagafrumvarpsins liggja í nokkuð greinargóðum skilgreiningum á framkvæmdum sem eru matsskyldar og eða kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum (viðaukar 1 og 2). Þá er fengur að viðmiðum fyrir Skipulagsstofnun (viðauki 3) sem auðveldar starf stofnunarinnar og gerir það skilvirkara. Þá er mikilvæg endurbót með nýju ákvæði sem heimilar að meta sameiginlega framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru á sama svæði og eða eru á annan hátt nátengdar (2. mgr., 5. gr.). Einnig er horfir til framfara nýtt ákvæði sem heimilar Skipulagsstofnun að leggja gegn framkvæmd strax eftir frumathugun á matsskýrslu (c-liður, 2. mgr., 11. gr.). Helsti ókostur frumvarpsins snýst um heimildir umhverfisráðherra til að undanskilja framkvæmdir frá lögformlegu, faglegu mati á umhverfisáhrifum. Samtökin telja heimildirnar í senn of víðtækar og óljósar og að þær grafi undan meginmarkmiði laganna. Annar ókostur er að framkvæmdir á verndarsvæðum verða ekki matsskyldar. Þriðji umtalsverði ókosturinn snertir langan frest, tíu ár, sem líða má frá úrskurði Skipulagsstofnunar þar til framkvæmd hefst. Fjórði helsti ókosturinn snýst um bráðabirgðaákvæði I, sem samtökin telja að sé andstætt tilskipun 85/337/EBE og beri að fella alveg niður.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Náttúruverndarsamtaka Íslands,

Hilmar J. Malmquist stjórnarmaður.

Þverholti 15
105 Reykjavík
Kt: 460697-2049

Sími/Fax: 551 2279
Netfang: nsi@mmedia.is
Veffang: www.mmedia.is/nsi

**Breytingartillögur og umsögn Náttúruverndarsamtaka Íslands
á frumvarpi til laga um mat á umhverfisáhrifum –
125. löggjafarþing 1999-2000, þskj. 644, 386. mál.**

Breytingartillaga við 1. gr:

„1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er:

- a. að koma í veg fyrir og draga úr umhverfisáhrifum vegna framkvæmda sem valdið geta umtalsverðum, óæskilegum breytingum og spjöllum á náttúru og samfélagi manna,
- b. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar,
- c. að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta til þess að draga úr umtalsverðum neikvæðum áhrifum framkvæmdar á umhverfið,
- d. að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og að almenningur komi að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurður um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar er kveðinn upp. “

Greinargerð:

Frumvarpstextinn í þessari grein fjallar nær alfarið um tilgang eða leiðir að markmiði/um. Ófært er að greina ekki frá meginmarkmiðum með lögum þessum. Breytingartillagan byggir að hluta á texta í athugasemdum með lagafrumvarpinu (sbr. bls. 17, neðsta mgr.) og á stefnu EB í umhverfismálum, sem er grundvölluð á varrúðarreglunni og þeim meginreglum að stemma skuli á að ósi, koma í veg fyrir umhverfisþjöll og leggja bótaskyldu á þann sem mengun veldur (sbr. tilskipun 97/11/EB frá 3. mars 1997).

Í c-lið (var áður b-liður) er „neikvæðum“ skipt út fyrir „umtalsverðum“ til samræmis við b- og d-lið.

Breytingartillaga við 2. gr:

„2. gr.

Giltissvið.

Lög þessi gilda um allar framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif hvort heldur er á landi, í landhelgi eða í mengunarlögsögu Íslands.

Lög þessi breyta ekki strangari ákvæðum annarra laga er varða mat á umhverfisáhrifum. “

Greinargerð:

Lögin eru um mat á umhverfisáhrifum, en ekki um mat á umtalsverðum umhverfisáhrifum. Það er síðan í samræmi við laganna hljóðan að kveða úr um hvort framkvæmd hafi umtalsverð umhverfisáhrif eða ekki.

Breytingartillaga við 3. gr:

Varðandi l-lið telja samtökin einsýnt að skilgreina beri „*umtalsverð umhverfisáhrif*“ með öðrum hætti en lagt er til í frumvarpinu. Eftirfarandi er lagt til:

„1. *Umtalsverð, óæskileg umhverfisáhrif. Veruleg óafturkræf neikvæð umhverfisáhrif Verulegar, óæskilegar breytingar og eða veruleg spjöll á umhverfinu sem ekki er hægt að fyrirbyggja eða bæta fyrir með mótvægisáðgerðum.*“

Einnig telja Náttúruverndarsamtökin að það muni skýra lagafrumvarpið til muna ef bætt yrði inn í 3. gr. skilgreiningum á **verndarsvæðum**, en þau **gegna lykilhlutverki í 6. gr.** frumvarpsins. Skilgreiningarnar er að finna í athugasemdum við 2. viðauka frumvarpsins (bls. 29-30) og eru þær eftirfarandi::

- „1. Friðlýstar náttúruminjar og svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum um náttúruvernd.
2. Svæði sem njóta verndar samkvæmt sérlögum, svo sem Þingvellir, Mývatns- og Laxárvæðið og Breiðafjörður.
3. Svæði innan 100 m fjarlægðar frá fornleifum sem njóta verndar samkvæmt þjóðminjalögum
4. Svæði, sbr. gr. 4.21 í skipulagsreglugerð, sem njóta verndar í samræmi við mengunar varnar-reglugerð og reglugerð um neysluvæn vegna grunnvatns- og strandmengunar og mengunar í ám og vötnum.
5. Svæði sem njóta verndar samkvæmt samþykktum alþjóðlegra samninga sem Ísland er bundið af, svo sem Ramsarsamningsins (votlendi) og Bernarsamningsins (verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu). Válistar falla hér undir enda m.a. gefnir út til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt Bernarsamningnum.
6. Hverfisverndarsvæði samkvæmt ákvæðum í skipulagsáætlunum, sbr. gr. 4.22 í skipulagsreglugerð.“

Breytingartillaga við 5. gr:

„5. gr.

Matsskyldar framkvæmdir.

Þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í 1. viðauka við lög þessi skulu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum.

Í þeim tilvikum er fleiri en ein matsskyld framkvæmd er fyrirhuguð á sama svæði og eða í þeim tilvikum þar sem tvær eða fleiri matsskyldar framkvæmdir eru tengdar og háðar hverri annarri og um einn eða fleiri framkvæmdaraðila að ræða getur ráðherra skal Skipulagsstofnun að höfðu samráði við viðkomandi

frankvæmdaraðila, leyfisveitendur og aðra aðila eftir eðli málsins hverju sinni ákveðið að hvort umhverfisáhrif þeirra skuli metin sameiginlega.

Heimilt er ráðherra, að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar, að ákveða að tiltekna framkvæmdir séu ekki háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum. Í slíkum tilvikum skal ráðherra ákveða hvort fara skuli fram annars konar mat á umhverfisáhrifum og hvaða aðgang almenningur skuli hafa að þeim upplýsingum sem safnað er. Einnig getur ráðherra heimilað að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar samkvæmt þessari grein og 6. gr. fari fram með öðrum hætti en fyrirskipað er í lögum þessum. Málsmeðferð slíks mats skal vera jafngild þeirri málsmeðferð sem mælt er fyrir um í IV. kafla. Ráðherra ber að tilkynna sameiginlegu EES nefndinni á hvaða forsendu undanþága er veitt samkvæmt þessari málsgrein og það áður en hún er veitt og einnig að láta sameiginlegu EES nefndinni í té þær upplýsingar sem almenningur hefur aðgang að.

Ekki ber að tilkynna forsendu fyrir undanþágu vegna framkvæmdar skv. 3. mgr. til sameiginlegu EES nefndarinnar ef framkvæmdin er umfram þær kröfur sem Ísland hefur undir gengist samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagsvæðið.¹

Greinargerð:

Í 2. mgr. er nýtt og mikilvægt ákvæði sem veitir heimild til að ákveða að meta skuli sameiginlega umhverfisáhrif fleiri framkvæmda sem fyrirhugað er að ráðast í á sama svæði. Þrennt má þó færa til betri vegar varðandi þessa heimild:

1. Afar þýðingarmikið er að gera einnig ráð fyrir heimild varðandi framkvæmdir sem eru **nátengdar eða hver annarri háðar en eru ekki á sama svæði**. Gott dæmi er álver, virkjun, orkuflutningsleið, hafnarmannvirki o.fl. Fyrir þessu virðist gert ráð í athugasemdum með lagafrumvarpinu (sbr. bls. 21), en það hefur bara láðst að nefna þetta atriði í sjálfri lagagreininni.
2. Með tilliti til faglegra raka hlýtur það að teljast farsælast að Skipulagsstofnun fari með þessa heimild, en ekki ráðherra. Skipulagsstofnun hefur m.a. besta yfirsýn yfir fjölda, stöðu og umfang framkvæmda í landinu, sem er lykilatriði varðandi heimildina. Slík heimild á hendi Skipulagsstofnunar er einnig í fullu samræmi við ábyrgð stofnunarinnar skv. 6. gr.
3. Þá er óeðlilegt að gera ráð fyrir að heimildinni sé beitt að höfðu samráði **einvörðungu við framkvæmenda**. Nauðsynlegt er að Skipulagsstofnun hafi samráð við leyfisveitendur og aðra aðila, þ.á m. Náttúruvernd ríkisins og Náttúrufræðistofnunun Íslands, auk framkvæmdaraðila.

Í 3. mgr. er umhverfisráðherra veittar tvönnar konar heimildir til að undanskilja framkvæmdir frá mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum. Annars vegar er heimild til að undanskilja matsskyldar framkvæmdir að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar¹ og hins vegar er heimild til að undanskilja allar framkvæmdir, jafnt þær sem eru matsskyldar skv. 5. gr. og 1.

¹ Í athugasemdum við lagafrumvarpið, 5. gr. (bls. 21), segir „Áður en ráðherra tekur ákvörðun skal hann leita álits Skipulagsstofnunar, leyfisveitanda og annarra aðila eftir því sem við á, enda ekki síður þörf á vandaðri málsmeðferð þegar veitt er undanþága frá almennum reglum laganna.“ Samkvæmt þessu er því misræmi á milli lagaákvæðis og lagaskýringatexta hvað varðar skilyrði fyrir þessari undanþáguheimild ráðherrans.

viðauka og svo hinar sem Skipulagsstofnun ber að meta hvort sæta þurfi mati á umhverfisáhrifum, þ.e. þær sem taldar eru upp í 2. viðauka og taka mið af 3. viðauka.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið (bls. 21) kemur fram að þetta sé gert:

„... í ljósi reynslunnar en sú málsmeðferð að framkvæmd skuli vera ákveðin löngu áður en hún hefst, t.d. um staðsetningu eða umfang, á ekki við um allar framkvæmdir. Dæmi um slíkt er framkvæmd sem er þess eðlis að hún verði ekki metin í heild sinni á þeim tíma sem þarf til að vinna áfram að undirbúningi framkvæmdar eða ekki sé hægt að ákveða fyrir fram nákvæmlega staðsetningu hennar, t.d. borholu.“

Fyrst ber að nefna að þetta skýringadæmi gefur ekkert tilefni til að veita framkvæmd undanþágu frá mati á umhverfisáhrifum. Dæmið gefur allt eins tilefni til að halda að framkvæmandi hafi ekki gert heimavinnu sína og sé með vanbúna framkvæmdaáætlun. Lögum um mat á umhverfisáhrifum er einmitt ætlað að koma í veg fyrir hugsanleg umhverfispjöll af slíkum ástæðum.

Samkvæmt lagaskýringunni þá kunna undanþáguheimildirnar að bjóða til dæmis upp á að tilraunaborhola á vegum Orkuveitu Reykjavíkur, sem hefur hug á að reisa orkuver á tilteknu svæði, þurfi ekki að sæta mati á umhverfisáhrifum vegna þess að ekki er vitað fyrir en eftir 1-2 ár hvort borholan gagnist og svæðið henti til virkjunar. Það væri þá ekki fyrir en eftir 1-2 ár sem nauðsynleg gögn kunna að liggja fyrir til að ákveða hvort ráðist skuli í byggingu orkuversins. Þá fyrst yrði efnt til mats á umhverfisáhrifum. Í millitíðinni kann að vera búið að bora hér og þar í leit að nothæfri holu eða holum og allt á undanþágu frá mati á umhverfisáhrifum.

Ekki þarf að fjölyrða um það að ein tilraunaborhola ásamt frárennsli, tilheyrandi vegagerð o.fl. nægir til að valda umtalsverðum, óafturkræfum og óæskilegum umhverfisáhrifum. Samkvæmt núgildandi lögum þyrfti ofangreind framkvæmd að gangast skilyrðislaust undir faglegt mat á umhverfisáhrifum.² Í hinu nýja lagafrumvarpi - verði það samþykkt óbreytt - er því stigið skref aftur á bak í umhverfisvernd á Íslandi.

Framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð, óæskileg umhverfisáhrif þurfa ekki lengur að fara skilyrðislaust í faglegt matsferli samkvæmt frumvarpi þessu heldur verður ákvörðun um hvort slíkar framkvæmdir skuli yfir höfuð sæta mati á umhverfismati alfarið í hendi umhverfisráðherra. Erfitt er að sjá hvað vakir fyrir lagasmíði með því að leggja til 3. mgr. þar sem hefði í för með sér að jafn skilyrðislaust og altækt vald yrði lagt í hendur eins ráðherra.

Í faglegu tilliti og með hliðsjón af almannahagsmunum er þetta mjög slæmt og vinnur gegn íslenskri náttúruvernd. Náttúruverndarsamtökin telja að á grundvelli varrúðarreglunnar, sem Íslendingar hafa undirgengist, skuli tvímælaust láta framkvæmd sem er hluti eða frumáfangi af stærri framkvæmd sæta mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögnum. Gildir einu þótt ekki liggja fyrir útfærsla á „endanlegri“ framkvæmd. Náttúruverndarsamtökin telja að undanþáguheimildir

² Raunverulegt dæmi er mat á umhverfisáhrifum vegna borunar á rannsóknarholu á Ölkelduhálsi (30.10. 1994.).

ráðherra varðandi matsskyldar framkvæmdir í 1. viðauka feli í sér brot á tilskipun 85/337/FBE.

Í öðru lagi ber að benda á að fyrir utan skilyrðislausar og mjög víðtækar undanþáguheimildir ráðherra, sem augljóslega grafa undan megintilgangi laganna, þá eru **undanþáguheimildirnar afar óljósar**. Ef frumvarp þetta verður að lögum er ráðherra ekki einvörðungu veitt opin heimild til að ákveða hvort framkvæmd sem hann hefur ákveðið að undanskilja lögformlegu mati á umhverfisáhrifum skuli yfir höfuð sæta annars konar mati á umhverfisáhrifum, heldur hefur hann heimild til þess að ákveða að eigin vild um hvers konar mat á umhverfisáhrifum verði að ræða, ákveði hann á annað borð að slíkt mat skuli fara fram. Þetta er í hæsta máta óeðlilegt vegna þess að fyrir er í frumvarpi þessu nokkuð greinargóð lýsing á því hvernig staðið skuli að mati á umhverfisáhrifum, þ.e. hvað þurfi koma fram í matinu og hver séu réttindi og skyldur framkvæmenda, Skipulagsstofnunar, almennings o.fl.

Hvergi koma fram haldbær rök í athugasemdum með lagafrumvarpinu hver sé ástæða þess að vikja frá lögformlegu matsferli með undanþáguheimild ráðherra og afnema réttindi og skyldur fyrrgreindra aðila. Orðasambandið „*annars konar mat á umhverfisáhrifum*“ er hvergi útskýrt í lagafrumvarpinu. Varast ber eins og frekast er unnt að innleiða jafn óskýrt ákvæði í landslög. Hætt er við að hugtakið „*matskyld framkvæmd*“ muni hafa litla sem enga merkingu í lögnum vegna skilyrðislausra og altækra undanþáguheimilda ráðherra. Varla telst það góð stjórnýsla að löggjafarvaldið innleiði jafn merkingarlítið hugtak í landslög.

Í þriðja lagi ber að benda mótsögn í 3. mgr. þar sem segir:

„Einnig getur ráðherra heimilað að mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar samkvæmt þessari grein og 6. gr. fari fram með öðrum hætti en fyrirskipað er í lögum þessum. Málsméðferð slíks mats skal vera jafngild þeirri málsméðferð sem mælt er fyrir um í IV. kaflaósamræmi.“

Mat á umhverfisáhrifum tiltekinnar framkvæmdar getur ekki farið fram með tvenns konar hætti í senn! Nauðsynlegt er að útskýra með dæmi hvað átt er við með „*jafngild málsméðferð*“. Miklvægt er að fá svör við því hvort hér sé t.d. átt við að afgreiðsla Alþingis á skýrslu Landsvirkjunar um umhverfisáhrif Fljótsdalsvirkjunar jafngildi lögformlegu matsferli á vegum Skipulagsstofnunar. Hér má aftur benda á að undanþáguheimild ráðherra gagnvart framkvæmdum sem 6. gr. fjallar um, þ.e. framkvæmdir tífundaðar í 2. viðauka, er **algerlega óskilyrt**. Textinn í ofangreindri tilvitnun verður ekki skilin örúvísi en svo að ráðherra þurfi ekki að leita fyrst umsagnar Skipulagsstofnunar, leysisveitenda og annarra aðila eftir því sem við á, eins og hann þarf að gera varðandi heimild sína til að undanskilja matskyldar framkvæmdir frá lögformlegu matsferli.

Í ljósi framgreindra atriða telja Náttúruverndarsamtökin eðlilegt að fella út 3. og 4. mgr. í 5. gr. frumvarpsins.

Breytingartillaga við 6. gr:

„6. gr.

Aðrar framkvæmdir sem eru háðar eða kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum.

Framkvæmdir sem tilgreindar eru í 2. viðauka við lög þessi skulu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum ef þær eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum. Framkvæmdir sem fyrirhugaðar eru utan verndarsvæða og tilgreindar eru í 2. viðauka við lög þessi skulu háðar mati á umhverfisáhrifum þegar þær geta haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar.

Nú er fyrirhuguð framkvæmd utan verndarsvæðis meðal þeirra sem taldar eru í 2. viðauka við lög þessi og ber framkvæmdaraðila þá að að tilkynna Skipulagsstofnun um hana. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um hvaða gögn skuli lögð fram til Skipulagsstofnunar. Innan fjögurra vikna frá því að gögn um framkvæmdina berast skal stofnunin tilkynna hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögum þessum. Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 3. viðauka við lög þessi. Áður skal stofnunin leita álits leyfisveitenda, framkvæmdaraðila, Náttúruverndar ríkisins, Náttúruverndarráðs og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Skipulagsstofnun skal gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni.

Almenningi skal heimilt að tilkynna framkvæmd eða bera fram fyrirspurn um matsskyldu framkvæmda sem taldar eru upp í 2. viðauka til Skipulagsstofnunar og skal stofnunin þá leita upplýsinga um framkvæmdina hjá framkvæmdaraðila og leyfisveitanda.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar skv. 2. og 3. mgr. má kæra til umhverfisráðherra. Kærufræstur er fjórar vikur frá því að niðurstaða stofnunarinnar er kynnt hlutaðeigandi.“

Greinargerð:

Megininntak 6. gr. er að Skipulagsstofnun fær vald til að ákveða út frá viðmiðum í 3. viðauka hvort þær framkvæmdir sem taldar eru upp í 2. viðauka skuli sæta mati á umhverfisáhrifum. Þetta er að mörgu leyti afar þýðingarmikil viðbót á núgildandi lögum og á að geta gert starf Skipulagsstofnunar mun hnitmiðarar og skilvirkara, sem kemur öllum að góðum notum. Að mati Náttúruverndarsamtakanna eru hins vegar tveir veigamiklir annmarkar á þessari grein frumvarpsins.

Fyrri atriðið snýr að framkvæmdum á verndarsvæðum. Að mati Náttúruverndarsamtakanna á það ekki að vera matsatriði hvort framkvæmdir í 2. viðauka sem staðsettar eru á verndarsvæðum skuli sæta mati á umhverfisáhrifum. Samtökin vilja taka fram að ríkisvaldið hefur markað stefnu í landnotkun með því að setja svæði t.d. á náttúruminjaskrá, en slík svæði hafa jafnan það til að bera í náttúrufari sem þjóðinni er mikilsvert og eigi verður bætt sé því spillt eða það eyðilagt (sbr. náttúruminjaskrá undafarinna ára). Að mati samtakanna eiga allar framkvæmdir sem taldar eru up í 2. viðauka og snerta verndarsvæði eins og þau eru skilgreind í athugasemdum við 3. viðauka (bls. 29-30) að sæta mati á umhverfisáhrifum.

Seinna atriðið snýr að undirstöðuatriði greinarinnar, sem eru framkvæmdir tíundaðar í 2. viðauka. Stærðarvlómið þau sem tilgreind eru í 2. viðauka í lagafrumvarpi þessu vikja í grundvallaratriðum frá II. viðauka í tilskipun 97/11/EB, en þar eru engin stærðarmörk tilgreind á framkvæmdum. Í íslenska lagafrumvarpinu er því gengið mun skemur en hjá EB í skilyrðum fyrir framkvæmdum sem kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum. Þetta gengur alls ekki að mati Náttúruverndarsamtakanna og líklega er um brot að ræða á ESS-rétti.

En það er ekki einungis að frumvarp þetta gangi skemur en tilskipun 97/11/EB mælir fyrir með því að undanskilja fjölmargar framkvæmdir frá því að kunna að vera háðar mati á umhverfisáhrifum, heldur eru stærðarmörk á framkvæmdum í 1. og 2. viðauka í frumvarpi þessi oft á tíðum afar umdeilanleg, auk þess að vera órökstudd og eða lítt eða ekkert útskýrð. Það eina sem samtökin fundu í lagafrumvarpinu sem tengja má rökstuðningi fyrir stærðarviðmiðum er að finna í athugasemdum við 2. viðauka (bls. 30):

„Þar sem sell hafa verið stærðarmörk á framkvæmdir í 2. viðauka hefur verið gengið út frá því að almennt megi gera ráð fyrir að viðkomandi tegundir framkvæmda neðan stærðarmarkanna hafi ekki í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.“

Þetta er að mati samtakanna ekki aðeins ófullnægjandi staðhæfing heldur mjög vafasöm eins og nánar er vikið að hér á eftir í athugasemdum samtakanna við 1. viðauka.

Há viðmiðunarmörk í 2. viðauka í lagafrumvarpi þessu bera öll að sama bruni: þrengri skilyrðum fyrir því að framkvæmdir skuli og eða kunni að sæta mati á umhverfisáhrifum en kveðið er á um í tilskipun 97/11/EB. Þetta er mjög alvarlegt skref aftur á bak í náttúru- og umhverfisvernd á Íslandi, sérstaklega þegar haft er í huga að verði frumvarpið samþykkt óbreytt þá þurfa framkvæmdir sem eru innan hinna rúmu stærðarmarka og staðsettar á verndarsvæðum ekki að fara í mat umhverfisáhrifum.

Til að bæta gráu ofan í svart er heimilt að kæra niðurstöðu Skipulagsstofnunar varðandi framkvæmdir sem eru ofan stærðarmarka og á verndarsvæði til ráðherra (sbr. 12. gr., 1. mgr.). Virðist þá einsýnt, með hliðsjón af nokkuð farnfengilegri afstöðu fjölmargra framkvæmenda til mats á umhverfisáhrifum, að þetta fyrirkomulag muni leiða til þess að fjöldi kærumála vaxi umtalsvert frá því sem nú er. Lagasetning með slíkum afleiðingum hlýtur að teljast vafasöm þar eð hún myndi setja umhverfis- og náttúruverndarmál í landinu í uppnám.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra setji í reglugerð ákvæði um hvaða gögn skuli lögð fram til Skipulagsstofnunar. Þessi setning er óskýr. Hana má skilja sem svo að í reglugerðinni verði að finna önnur atriði en lagaákvæðin kveða á um, þ.e. atriði í einkum 8. og 9. gr. Þetta er væntanlega ekki hugsun lagasmiðsins. Með því að skjóta inn orðinu „nánari“ fyrir fram orðið ákvæði þá breytist eðlismunur setningarinnar í réttara horf. Reglugerðin er mjög þýðingarmikil hvað varðar fagleg málefni á sviði náttúrufars. Því er afar mikilvægt að reglugerðin sé samín af bestu fánlegri þekkingu á sviði náttúrufræða og umhverfismála. Við samningu reglugerðarinnar þarf því að byggja á þekkingu sem fyrir hendi er hjá stofnunum á borð við Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruvernd ríkisins, Orkustofnun, Veiðimálastofnun,

RALA, Líffræði- og Jarðfræðistofnun Háskólans, Veðurstofu Íslands, Hafrannsóknastofnunni o.þ.

Varðandi aðila sem Skipulagsstofnun ber að leita álits hjá áður en ákvörðun er tekin um mat á umhverfisáhrifum þá er í hæsta máta eðlilegt að þar á meðal séu Náttúruvernd ríkisins og Náttúruverndarráð. **Hér er um að ræða verndarsvæði og því einkar tilhlýðilegt að Náttúruvernd ríkisins komi að mállnu.** Þá er vart hægt að hugsa sér málefni sem er meira við hæfi fyrir Náttúruverndarráð að fjalla um fyrir hönd umhverfisráðherra.

Breytingartillaga á 7. gr:

„7. gr.

Aðrar framkvæmdir sem hugsanlega eru matsskyldar.

Umhverfisráðherra getur ákveðið að framkvæmd sem ekki er talin upp í 1. og 2. viðauka við lög þessi skuli háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þessum ef sýnt þykir að hún kunní að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Sama gildir um framkvæmdir sem getið er í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Við ákvörðunina skal ráðherra fylgja viðmiðunum í 3. viðauka við lög þessi og leita álits Skipulagsstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands, leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra aðila eftir því sem við á.“

Greinagerð:

Þetta er góð grein sem tekur m.a. fyrir ófyrirsjáanlegar framkvæmdir. Að viturra manna hætti hafa höfundar frumvarpsins vaðið yfir neðan sig. Með vísan til lögboðins yfirlitshlutverks Náttúrufræðistofnunar Íslands varðandi marga alþjóðasamninga um dýr og plöntur er eðlilegt að ráðherra leita a.m.k. álits stofnunnarinnar. Einnig er sjálfsgagt að leita álits annarra fagaðila á sviði umhverfis- og náttúruverndar, t.d. Náttúruverndar ríkisins og Náttúruverndarráðs.

Breytingartillaga á 10. gr.

„10. gr.

Athugun Skipulagsstofnunar.

Þegar framkvæmdaraðili hefur sent Skipulagsstofnun matsskýrslu skal stofnunin innan tveggja vikna meta hvort skýrslan uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. og sé í samræmi við matsáætlun skv. 8. gr.

Skipulagsstofnun kynnir hina fyrirhuguðu framkvæmd og matsskýrslu. Skal það gert með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu, dagblaði sem gefið er út á landsvísu og eftir því sem við

á í fjölmiðli sem ætla má að nái til þeirra sem búa nærri framkvæmdasvæði.

Framkvæmdaraðili skal kynna framkvæmd og matsskýrslu í samráði við

Skipulagsstofnun eftir að skýrslan hefur verið auglýst. Skipulagsstofnun getur vikið

frá þeirri kröfu ef sýnt þykir að framkvæmd og matsskýrsla hafi hlotið fullnægjandi kynningu.

Matsskýrslan skal liggja frammi í prentuðu eintaki á aðgengilegum stað nærri framkvæmdasvæði og hjá Skipulagsstofnun í sex vikur sem jafnframt er sá frestur sem gefst til að koma skriflegum athugasemdum á framfæri við Skipulagsstofnun. **Framkvæmdaraðila ber einnig að sjá svo um að matsskýrslan sé aðgengileg í tölvutæku formi á veraldarvefnum.** Öllum er heimilt að gera athugasemdir við framlagða matsskýrslu.

Skipulagsstofnun skal leita umsagnar leysisveitenda og annarra aðila eftir því sem við á. Umsagnaraðilar skulu gefa álit á því hvort fjallað sé á fullnægjandi hátt í matsskýrslu um

það sem er á starfssviði þeirra og jafnframt hvort fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir séu fullnægjandi. Þeir skulu, ef tilefni er til, tilgreina hvað þarf að kanna frekar og benda á möguleg-ar mótvægisáðgerðir.

Umsagnir og athugasemdir sem Skipulagsstofnun berast við athugun stofnunarinnar skulu kynntar framkvæmdaraðila og honum gefinn kostur á að svara þeim eða skýra þau atriði sem þar eru tilgreind. Framkvæmdaraðila skal gefinn ~~a.m.k.~~ viku að hámarki átta vikna frestur til að fara yfir fram komnar umsagnir og athugasemdir og greina **Skipulagsstofnun frá svörum sínum.**

Greinargerð:

Í 1. mgr. er ekki útskýrt hvaða ferli tekur við ef Skipulagsstofnun hafnar matsskýrslu á grundvelli þess að hún uppfyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. og eða að hún sé í ósamræmi við matsáætlun skv. 8. gr. **Úr þessu þarf að bæta.** Hvernig horfir ákvæði þessarar 1. mgr. við ákvæði 1. mgr. í 11. gr?

Varðandi 2. mgr. telja Náttúruverndarsamtökin brýnt að framkvæmenda verði skylt lögum sakvæmt að hafa matsskýrslu aðgengilega á tölvutæku formi á veraldarvefnum. Slíkt fyrirkomulag eykur bæði og auðveldar til muna aðgengi að skýrslunum. Oft er um að ræða viðamiklar skýrslur sem nær ófært er að kynna sér með góðu móti á knöppum skrifstofutíma á örfáum stöðum, sem oft á tíðum eru víðs fjarri þeim sem láta sig málið varða.

Þá sjá samtökin ekki nein haldbær rök fyrir því að framkvæmdaraðili megi ekki svara Skipulagsstofnun um framkomnar athugasemdir fyrr en að viku liðinni frá framkomnum athugasemdum. Sjái framkvæmdaraðili sér fært að svara fyrr á tvímælaust að heimila það. Á hinn bóginn telja samtökin óeðlilegt að ekki sé tilgreindur tímafrestur sem framkvæmdaraðili hefur til að svara Skipulagsstofnun framkomnum athugasemdum. Óvissa um framhald framkvæmdar kann að vera mjög bagaleg þegar um er að framkvæmd sem kann að hafa umtalsverð, óafturkræf umhverfisáhrif. Lagt er til að hafa þennan frest tvo mánuði (átta vikur), sem ætti að nægja framkvæmdaraðila í öllum tilvikum til að gera grein fyrir máli sínu á fullnægjandi hátt.

Breytingartillaga á 11. gr:

„11. gr.

Úrskurður Skipulagsstofnunar.

Innan fjögurra vikna frá því að frestur til athugasemda skv. 4. mgr. 10. gr. rennur út skal Skipulagsstofnun kveða upp rökstuddan úrskurð um mat á umhverfisáhrifum á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

Í úrskurði Skipulagsstofnunar skal taka ákvörðun um hvort:

- a. fallist er á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða,
- b. krafist er ítarlegra mats á framkvæmdinni í heild eða einstökum hlutum hennar eða
- c. lagst er gegn viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.

Þegar krafist er ítarlegra mats skv. b-lið 2. mgr. skal auglýsa það á sama hátt og mats-skýrslu, sbr. 2. mgr. 10. gr., og skal auglýsingin eingöngu taka til þess sem krafist er ítarlegra mats á. Ekki þarf að gera matsáætlun skv. 8. gr. fyrir ítarlegra mat. Frestur Skipulagsstofnunar til að úrskurða er sá sami og skv. 1. mgr. þessarar greinar.

Í úrskurði Skipulagsstofnunar skal gera grein fyrir helstu forsendum, niðurstöðu og hvaða skilyrðum hún er bundin ásamt lýsingu á helstu mótvægisáðgerðum þegar það á við.

Skipulagsstofnun er heimilt að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr ~~neikvæðum~~ óæskilegum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin hafi í för með sér.

Þegar úrskurður Skipulagsstofnunar liggur fyrir skal hann kynntur framkvæmdaraðila, leysisveitendum, umsagnaraðilum og þeim sem gert hafa athugasemdir við matsskýrslu á kynningartíma. Úrskurðurinn skal kynntur á sama hátt og matsskýrsla skv. 2. mgr. 10. gr. innan tveggja vikna frá því að hann var kveðinn upp. Almenningsur skal eiga greiðan aðgang að úrskurði Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun skal í úrskurði sínum sérstaklega geta um málskotsrétt hlutaðeigandi og almennings, sbr. 12. gr.

Hafi forsendur breyst vegna nýrra upplýsinga er Skipulagsstofnun heimilt að gera minni háttar breytingar á úrskurði sínum um mat á umhverfisáhrifum eftir birtingu hans hafi þær breytingar ekki verið fyrirsjáanlegar þegar úrskurður var birtur eða þær séu taldar til bóta og í samræmi við tilgang laganna. Skal breyting kynnt á sama hátt og úrskurður skv. 6. mgr. Ákvörðun Skipulagsstofnunar samkvæmt þessari málsgrein er kæránleg til ráðherra. Hefjist framkvæmdir ekki innan ~~tu~~ fjögurra ára frá úrskurði Skipulagsstofnunar fellur úrskurður stofnunarinnar úr gildi og getur framkvæmdaraðili þá ákveðið skal stofnunin ákvarða hvort mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar skuli fara fram að nýju samkvæmt lögnum.“

Greinargerð:

Í 7. mgr. er kveðið á um að „Hefjist framkvæmdir ekki innan tíu ára frá úrskurði Skipulagsstofnunar skal stofnunin ákvarða hvort mat á umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar skuli fara fram að nýju samkvæmt lögnum.“

Tíu ár eru allt of langur tími í þessu samhengi. Í bráðabirgðaákvæði I er ekki einu sinni veittur svo langur frestur. Þar er um að ræða sjö og hálfis árs frest, sem er reyndar einnig of langur tími. Lágmarkskrafa er að samræmis sé gætt í lagasetningunni og að í stað tíu ára frests komi sjö ára frestur. Sjö ára frestur er hins vegar of langur og lítt skiljanlegur. Hér má vísa til þjóðmálaumræðunnar að undanfögnu um Fljótsdalsvirkjun. Sú framkvæmd fékk framkvæmdaleyfi 1991 eða fyrir níu árum og árið 2002 verða sjö og hálf ár liðin frá gildistöku laga nr. 63/1993. Á enn skemmri tíma hefur heilmikið gerst í umhverfis- og náttúruverndarmálum í landinu, jafnt á stjórnsýslustigi sem og er varðar afstöðu almennings til náttúruverndar. Ennfremur hefur þekking manna á náttúrufarslegum þáttum aukist jafnt og þétt. Áratugur er ekki langur tími þegar hugað er að breytingum sem óhjákvæmilega eiga sér stað í gerð og eðli samfélagsmála af því tagi sem hér um ræðir.

Frestur til 7,5-10 ára til að meta hugsanlega á ný umhverfisáhrif framkvæmda er einnig mjög vafasamur þegar horft er til þess að ferli í náttúrunni, sem oft eru óræð, kunna að taka mjög skamman tíma enda þótt afleiðingar geti verið afar umfangsmiklar. Fimm ár eru t.d. ekki langur tími þegar horft er til sveiflna í lífríki Mývatns. Það kann einnig að taka mun skemmri tíma en fimm ár fyrir svæði með viðkvæma gróðurhulu að verða að alvarlegu rofasvæði með rýran jarðveg.

Frestur til 7,5-10 ára er auk þess of langur með hliðsjón af tækniþróun á iðnaðar- og mannvirkjasviðinu sem oftast er ekki tengjast einnig kostnaðarhlið framkvæmda. Hér má t.d. benda á að fyrir einungis sex til sjö árum voru jarðstrengir með 11 KV spennu afar fágætir hérlandis, einkum vegna mikils stofnkostnaðar, en frá 1993-1994 skipta vegalengdir slíkra jarðstrengja nú orðið hundruðum kílómetra og er það rakið m.a. til mikillar kostnaðarlækkunar á kopar. Fyrir aðeins fimm árum var ekki um neinn jarðstreng að ræða með 33 KV spennu, en nú teygja þeir sig um 100 km vegalengd í jörðu niðri (sá lengsti einstaki yfir Öxarfjarðarheiði, ca. 54 km). Kostnaður við lagningu jarðstrengja með 11 og 33 KV spennu hefur einnig lækkað nokkuð á síðustu árum vegna hagkvæmari tækni við að plægja strengina niður. Svipuð þróun virðist eiga við um lagningu jarðstrengja með 66 KV og 133 KV. Fyrir fimm árum var engin jarðstrengur með 66 KV spennu en nú eru þeir liðlega 60 km og fyrir aðeins tveimur árum voru engir jarðstrengir með 133 KV spennu, en nú liggja um 30 km í jörðu (sá lengsti einstaki er um 15 km langur, Nesjavallalína 3 um Mosfellssveit).

Í ljósi framangreindra atriða leggja Náttúruverndarsamtökin til að ekki skuli liða lengri tími en fjögur ár frá úrskurði Skipulagsstofnunar og endurupptöku mats á umhverfisáhrifum hafi framkvæmd ekki hafist fyrr. Fjögur árin falla auk þess að lengd kjörtímabils hinn tveggja megin stjórnsýslustiga í landinu, þ.e. Alþingis og sveitarstjórna. Slíkt samræmi er eðlilegt í ljósi þess að stefnubreytingar í umhverfismálum kunna vel að fylgja breytingum í kjölfar kosninga á stjórnsýslustigunum tveimur. Fjögur árin eru jafnframt betri nálgun en 7,5-10 ár að tímafresti þeim sem gildir um framkvæmdaleyfi samkvæmt 3. mgr., 27. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, þ.e. að framkvæmdaleyfi fellur úr gildi eftir 1 ár.

Náttúruverndarsamtökin leggja auk þess til að eftir að fjögurra ára fresturinn er liðinn þá falli úrskurður Skipulagsstofnunar sjálfkrafa úr gildi án nokkurs mats af hálfu stofnunarinnar á því hvort framkvæmd skuli á ný sæta mati á umhverfisáhrifum. Hafi framkvæmandi hug á að

ráðast í framkvæmdina að loknum fresti ber honum að tilkynna það Skipulagsstofnun, sem tekur ákvörðun um framhaldið í samræmi við ákvæði laga þessara.

Breytingartillaga á 12. gr:

„12. gr.

Málskot.

Ágreiningi um framkvæmd laga þessara má skjóta til úrskurðar umhverfisráðherra.

Ákvörðun Skipulagsstofnunar um hvort framkvæmd, sem tilgreind er í 2. viðauka og fyrirhuguð er utan verndarsvæða, sbr. 6. gr. laganna, sé matsskyld má kæra til umhverfisráðherra innan fjögurra vikna frá tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar.

Úrskurð Skipulagsstofnunar skv. 11. gr. má kæra til umhverfisráðherra innan fjögurra vikna frá því að hann var birtur og fer um kærana samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga, og skal hún vera skrifleg.

Öllum er heimilt að kæra til ráðherra ákvarðanir Skipulagsstofnunar skv. 2. mgr. og úrskurð Skipulagsstofnunar skv. 3. mgr.“

Greinargerð:

Til samræmis við tillögur samtakanna í 6. gr. um að framkvæmdir sem tífundaðar eru í 2. viðauka og fyrirhuguðar eru á verndarsvæðum skuli ávallt sæta mati á umhverfisáhrifum þá leggja samtökin til að ekki verði heimilt að kæra ákvörðun um mat á umhverfisáhrifum slíkra framkvæmda til ráðherra.

Breytingartillaga á 13. gr:

„13. gr.

Úrskurður ráðherra.

Umhverfisráðherra skal kveða upp rökstuddan úrskurð vegna kæru skv. 2. mgr. 12. gr. innan fjögurra vikna frá því að kærufrestur rann út.

Umhverfisráðherra skal kveða upp rökstuddan úrskurð vegna kæru skv. 3. mgr. 12. gr. innan átta vikna frá því að kærufrestur rann út. Um úrskurð ráðherra gilda ákvæði 11. gr. eftir því sem við á. Áður en ráðherra kveður upp úrskurð vegna kæru skv. 3. mgr. 12. gr. skal hann leita umsagnar Skipulagsstofnunar, framkvæmdaraðila, leyfisveitenda, Náttúruverndarráðs og annarra aðila eftir því sem við á, og einnig skal kærendum veitt tækifæri til að svara umsögnum umsagnaraðila.

Úrskurður ráðherra er fullnaðarúrskurður á stjórnsýslustigi.“

Greinargerð:

Eðlilegt og skynsamlegt að ráðherra leiti álits Náttúruverndarráðs í kærumálum. Til greina kemur einnig að setja á fót sérstaka, faglega kærunefnd ráðherra til fulltingis sem skipuð er sérfræðingum á nokkrum sviðum, m.a. jarðfræði, líffræði, mengunarfræði, landslagsfræði, verkfræði, hagfræði. Líta ber á framangreinda tvo aðila sem óháða, faglega ráðgjafa og er mikilvægt fyrir ráðherra að styðjast við álit þeirra ásamt álitum þess sem er kærður, þ.e. Skipulagsstofnun, og álit þeirra sem eiga beinna hagsmuna að gæta í deilumálinu.

Skipulagsstofnun, framkvæmenda, leyfisveitendum og öðrum aðilum er veittur lögbundinn réttur til að kom að athugasemdum í kæru. Sama ætti að gilda um kærendur, þ.e. að þeim sé veittur réttur til að svara umsögnum framangreindra aðila áður en ráðherra kveður upp úrskurð, enda virðist þetta tíðkast hjá umhverfisstjórnuneytinu í verki. Sjálfsagt er þó að binda slíkt verklag í lög.

Breytingartillaga við bráðabirgðaákvæði I:

Náttúruverndarsamtökin telja ljóst að verulegir annmarkar séu á bráðabirgðaákvæði I í lagafrumvarpi þessu og leggja samtökin því eindregið til að bráðabirgðaákvæði nr. I verði fellt niður. Verði bráðabirgðaákvæði I samþykkt óbreytt að lögum má fullvíst telja að Náttúruverndarsamtök Íslands muni umsvifalaust kæra íslensk stjórnvöld til Eftirlitsstofnunar EFTA á nýjög svipuðum forsendum og lágu til grundvallar kæru samtakanna s.l. haust.

Greinargerð:

Ákvæði nr. I til bráðabirgða tekur til tímafrests á framkvæmdum sem hafa leyfi sem gefið var út fyrir 1. maí 1994. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu (bls. 27) segir:

„Þykir hæfilegt að frestinum ljúki 31. desember 2002 og hefur þá fengist rúmlega sjö og hálfis árs aðlögunarfrestur.“

Hvergi kemur fram rökstuðningur af hálfu höfundu lagafrumvarpsins af hverju sjö og hálfu ári þykir hæfilegur frestur og er ekki annað að sjá en að talan sé gripin úr lausu lofti. Hér má einnig benda á að 31. desember árið 2002 verða níu og hálfu ár liðin frá gildistöku laga nr. 63/1993 og er yrði þá aðlögunarfrestur orðinn níu hálfu ár en ekki sjö og hálfu ár eins og haldið er fram í athugasemdum við lagafrumvarpið (bls. 27).

Náttúruverndarsamtökunum þykir sjö og hálfu árs frestur allt of langur, hvað þá heldur níu og hálfu ár, og rökstyðja það með sama hætti og gert er hér að framan varðandi 7. mgr. í 11. gr, þ.e. að fjögurra ára frestur sé hæfilegur m.t.t. náttúrufarslegra atriða, atriða sem snerta tæknipróun á sviði mannvirkjagerðar og lengd kjörtímabila á Alþingi og á sveitarstjórnarstiginu. Samkvæmt síðastnefnda þá fellur bráðabirgðaákvæði nr. I um sjálft sig þar eð meira en fjögur ár eru liðin frá 1. maí 1994. Að mati Náttúruverndarsamtakanna er því engin þörf á bráðabirgðaákvæði I.

Þá vilja Náttúruverndarsamtökin benda á að samtökin hafa kært (eða sent kvörtun „legal complaint“) íslensk stjórnvöld til Eftirlitsstofnunar EFTA fyrir að brjóta gegn tilskipun ráðsins

frá 27. júní 1985 nr. 85/337/EBE um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið. Í lögfræðialiti sem unnið hefur verið fyrir Náttúruverndarsamtökin eru m.a. færð rök gegn því að hægt sé að beita bráðabirgðaákvæði II (63/1993) til að undanþiggja Fljótsdalsvirkjun frá ákvæðum laganna (63/1993). Helstu ástæður þessa eru:

1. **Virkjunarleyfi Landsvirkjunar frá 24. apríl 1991 er fallið niður** (skilyrðum fyrir leyfinu hafi ekki verið fullnægt, forsendur leyfis séu brostnar, ákvæði skipulags- og byggingarlaga mæli gegn gildi þess),
2. **Virkjunarleyfi Landsvirkjunar frá 24. apríl 1991 er ekki endanlegt leyfi** (ekki hefur verið veitt framkvæmda- og byggingaleyfi, ekki hefur verið samþykkt deiliskipulag fyrir Fljótsdalsvirkjun, ekki er um að ræða endanlegt leyfi til að hefja framkvæmdir eins og ber að gera skýra það skv. EES-rétti),
3. **Bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 63/1993 er fallið niður** (Bráðabirgðaákvæðinu hafi verið markað gildissvið fram að gildistöku endurskoðaðra skipulags- og byggingarlaga þ. 1. janúar 1998. Bráðabirgðaákvæðið hafi verið hugsað sem framvirkt ákvæði, ætlað að gilda um framkvæmdir með endalegt leyfi frá og með gildistöku laganna (63/1993) þ. 27. maí 1993 til 1. maí 1994. Bráðabirgðaákvæði II stangast á við ákvæði EES-réttar um að tilskipanir Evrópusambandsins skuli lögleiddar á skýran og nákvæman hátt³ Bráðabirgðaákvæði II brýtur gegn gildistökuákvæði EES-samningsins og því er bráðabirgðaákvæði II andstætt EES-rétti, sbr. 2., 3. og 5. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Bráðabirgðaákvæði II stangast á við meginreglu laga nr. 63/1993 um að meta beri umhverfisáhrif framkvæmda, sbr. 1. gr.),
4. **Fullyrðing stjórnvalda að sérlög nr. 42/1983 um Landsvirkjun veiti heimild til að undanþiggja Fljótsdalsvirkjun frá mati á umhverfisáhrifum stenst ekki lög þar eð engin kynning á umhverfisáhrifum fór fram þegar löglin voru samþykkt á Alþingi,**
5. **Ákvörðun stjórnvalda um að láta ekki meta umhverfisáhrif Fljótsdalsvirkjunar með lögformlegum hætti er andstæð EES-rétti** (Meginregla tilskipunar EES er sú að mat á umhverfisáhrifum skuli fara fram áður en teknar eru ákvarðanir um meiriháttar framkvæmdir. Samkvæmt dómum Evrópudómstólsins ber að túlka gildissvið tilskipunarinnar viðtækt og því er sú ákvörðun íslenskra stjórnvalda að láta ekki fara fram mat á umhverfisáhrifum Fljótsdalsvirkjunar andstæð meginreglu tilskipunarinnar. Ákvörðun stjórnvalda er einnig andstæð meginreglunni um jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja á Evrópska efnahagssvæðinu).

³ Hér er átt við að það er í hendi íslenskra stjórnvalda að meta hvenær liggja fyrir leyfi skv. bráðabirgðaákvæði II og því er gengið á þann grundvallarrétt í EES-rétti að einstaklingar geti komið á framfæri athugasemdum til lögformlegra aðila sem fjalla um mat á umhverfisáhrifum áður en framkvæmdir hefjast.

Athugasemdir við viðauka 1. og 2.

1. Viðauki.

10. liður, ii.

Ekki kemur fram í athugasemdum við lagafrumvarp þetta af hverju 10 km eru ákveðnir sem lágmarksviðmið (virðist vera tekið upp óbreytt úr tilskipun 97/11/EB, sem gengur ekki hér á landi). Ljóst er að umtalsvert jarðrask og sjónræn spjöll geta auðveldlega hlotist af mun styttri vegagerð en 10 km, eða vegna vegagerðar sem nær yfir svæði sem er minna en 10 km svæði. Mýmörg dæmi eru um þetta og er nærtækt að skoða úrskurði skipulagsstjóra ríkisins um vegaf framkvæmdir á undanförunum árum þessu til staðfestingar. Hér má nefna Borgarfjarðarbraut milli Flókadalsár og Kleppjárnsreykja (6 km. 22.08. 1997), Laugarvatnsveg, Úthlíð-Múli (4 km. 15.04. 1998), Barðastrandarveg (5,1 km. 22.05. 1998), Grenivíkurveg (6,1 km. 08.01. 1999), Borgarfjarðarbraut um Vatnsskarð (6,6 km. 27.07. 1999), Hringveg um Stóra Sandfell í Skriðdal (1,2 km. 30.07. 1999), Ólafsvíkurveg og Útnesveg (3,3, 2,0 og 6,1 km. 01.10. 1999) og Hafravatnsveg (6,5 km. 08.10. 1999). Í öllum þessum tilvikum er um að ræða umtalsverð umhverfisáhrif þar sem fram koma veigamiklar athugasemdir af hálfu Náttúruverndar ríkisins, Náttúrufræðistofnunar Íslands, landeigenda o.fl.

Náttúruverndarsamtökin leggja því til að stærðarviðmið verði a.m.k. þriðjungji lægra, þ.e. 3 km í mesta lagi.

11. liður.

Allar hafnaframkvæmdir ættu að vera matsskyldar. Í nær öllum tilvikum er um umtalsverðar framkvæmdir og mannvirki að ræða. Umfang umhverfisáhrifa ræðst augljóslega ekki af stærð skipa einvörðungu sem siglt geta um höfn og lagst geta að bryggju. Hér kemur fjöldi skipa við sögu ásamt stærð þeirra. Hafnarmannvirki fyrir legu sex 1.000 tonna skipa kann að hafa margfalt meiri umhverfisáhrif en höfn sem hönnuð er fyrir tvö 1.400 tonna skip.

13. liður.

Þetta viðmið er of hátt, þ.e. um 300 l/s, og má vísa því til stuðnings í auðlindalög (57/1998) þar sem miðað er við 70 l/s í grunnvatnsnámi, sem þykir all rífligt. Viðmiðið, tíu milljón m³, er tekið óbreytt upp úr tilskipun 97/11/EB, sem miðast við allt annars konar þarfir en hér á landi. Hollustuvernd ríkisins og Orkustofnun ætti að gaumgæfa þetta viðmið vel áður en ákvörðun er tekið um það.

14. liður.

Hvorki ætti að undanskilja flutning á heitu vatni né drykkjarvatni, enda kunna pípulagnir fyrir slíkan flutning að vera í senn mjög áberandi í umhverfinu og hafa truflandi áhrif á far dýra, að mannum meðtöldum (sbr. Nesjavallapípa).

15. liður.

Spurning er hvort ákvörðun um 50.000 þ.e. taki nægjanlegt mið af íslenskum aðstæðum í sjávar- og strandlífríkinu, þ.e. einkum er varðar lágt hitastig sjávar. Sérfræðingar á Hollustuvernd ríkisins ættu að gaumgæfa þetta og athuga hvort ekki sé ástæða til að lækka viðmiðið enn frekar frá tilskipun 97/11/EB.

19. liður.

Vafasamt er að taka þessi viðmið óbreytt upp úr tilskipun 97/11/EB. Hér á landi ríkja allt aðrar umhverfisaðstæður en í langflestum EB-löndum. Einkum er það lægra hitastig hér á landi í lofti og vatni/sjó sem gerir það að verkum að niðurbrot úrgangsefna frá téðum alidýrabúum gengur hægar fyrir sig en ella. Sérfræðingar á Hollustuvernd ríkisins ættu að gaumgæfa þetta og athuga hvort ekki sé ástæða til að lækka stærðarviðmið.

21. liður.

Hér eru stærðarmörk allt of rúm. Þau eru heldur ekki rökstudd. Þær eru teljandi á fingrum annarrar handar þær námur sem í dag ná þessum stærðarmörkum ($50.000\text{m}^2/150.000\text{m}^3$). Yfirgnæfandi meirihluti efnistökmála á Íslandi yrði samkvæmt lagafrumvarpinu ekki matskyldar. Árið 1994 bað þáverandi umhverfisráðherra Náttúruvernd ríkisins um úttekt á ástandi í efnistökmálum í landinu. Verkinu lauk með útgáfu skýrslu (Fjölrit nr. 27. Reykjavík 1995. Námur á Íslandi. Náttúruverndarráð.) ásamt tölvutækri (Access) námuskrá þar sem m.a. eru upplýsingar um stærð og ástand náma. Í námuskránni eru liðlega 6.000 námur, langflestar (líklega 80-90%) eru í kringum 10.000m^3 , og drjúgur hluti með minna en 5.000m^3 efnisnám á ári. Í skýrslunni er staðfestur grunur um frekar bágð ástand almennt í efnistökmálum í landinu, bæði hvað vaðar verklag í opnum námum og frágang á námum sem hætt er að nota (sem ekki er alltaf ljóst hvenær er). Þá er ljóst af skýrslunni og námuskránni að það eru ekki síður, og jafnvel enn frekar, hinar mörgu „smáu“ námur ($\square 10.000\text{m}^3$) sem valda umtalsverðu umhverfisraski. Náttúruverndarsamtökin leggja til að viðmið verði lækkuð niður í $2.500\text{m}^2/10.000\text{m}^3$.

22. liður.

Hér er lagðar til í senn tvær breytingar á núgildandi lögum (töluliður 3., 5. gr., 63/1993), þ.e. að spennumark er hækkað úr 33 kV í 66 kV og matskylda takmörkuð við loflínur utan þéttbýlis (í núgildandi lögum er hvorki gerður greinarmunur á lagningu í lofti eða jörðu né á milli þéttbýlis og dreifbýlis). Í athugasemdum með lagafrumvarpinu eru færð fram þau rök að 33 kV strengir séu nú orðið að mestu plægðir niður í jörð og hafi þess vegna almennt ekki í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif. Þetta er auðvitað hæpin staðhæfing og velta umhverfisáhrifin m.a. á í hvers lags umhverfi strengirnir eru lagðir. Þá breytir það heldur ekki hinu að 33 kV strengir eru enn lagðir í lofti og kunna slíkar háspennulínur sannarlega að hafa umtalsverð áhrif. Þá má benda á að þótt það færist í vöxt að leggja strengi með 66 kV og 133 kV spennu í jörðu, þá eru þeir jafnan ekki plægðir niður, a.m.k. ekki enn sem komð er, heldur þarf viðameiri framkvæmd til að jarðsetja þá og því fylgir meira umhverfisrask en ella.

Samtökin leggja því til að 22. liður verði eftirfarandi:

„22. Lagning háspennulína í lofti sem á jörðu með 33 kV spennu eða hærri.“

2. Viðauki.

Ekki er farið í saumana á einstökum töluliðum í 2. viðauka. Aftur á móti er vísað í framkomin atriði hjá samtökunum sem snerta frávik frá tilskipun 97/11/EB (sbr. umsögn um 6. gr.) og umsagnir hér að framan varðandi umdeilanleg stærðarviðmið framkvæmda í 1. viðauka, en

margar athugasemdirnar þar að lútandi eiga bersýnilega einnig við um stærðarviðmið í 2. viðauka, einkum þó er varðar tölulið 2., 3. og 10.